

# El Desarrollo Comunal y la Lucha contra la Pobreza

Marta González y Sonia Baires

*“El desarrollo es vivido por la gente donde está, donde vive, aprende, trabaja, ama, juega —y muere. La comunidad primaria, sea geográfica u organizacional, es el espacio inmediato abierto a la mayoría de nosotros. Es en la villa, el vecindario, el pueblo, la fábrica, la oficina, la escuela, el local sindical, la oficina de partido, la iglesia, el club deportivo, la asociación -cualquiera sea su propósito- que el desarrollo personal y social se produce” (IFDA, 1980).*

## 1. Introducción

El crecimiento de la pobreza, el desempleo y las desigualdades en el mundo plantean cuestionamientos a las formas, hasta ahora imperantes, de definir el desarrollo de un país. El Producto Interno Bruto, principal indicador utilizado para medirlo, oculta y no da cuenta fiel de quiénes y cómo se benefician de un determinado modelo de desarrollo.

En nuestra opinión, el desarrollo debe estar guiado tanto por la satisfacción de las necesidades, comenzando por las necesidades básicas de los pobres, como por el aseguramiento a hombres y mujeres de sus necesidades de expresión, creatividad y convivencia, y la decisión sobre su propio destino. Bajo esta concepción, el desarrollo económico y social debe implicar un claro mejoramiento de las condiciones de vida de la gente en su entorno inmediato.

Varias condiciones son necesarias para alcanzar el desarrollo humano. Entre ellas, replantearse la cuestión económica global, incorporando la economía del hogar como un concepto básico, y reformular el problema de la pobreza, no sólo en términos de satisfacer necesidades básicas, sino de generar las condiciones para que los pobres adquieran las bases del poder social que les permitirán realmente mejorar sus condiciones de vida. Se define, entonces, la pobreza como una forma de no acceso al poder social, en la que se distinguen ocho elementos constitutivos de este poder social (Friedmann, 1992, ver Gráfico):

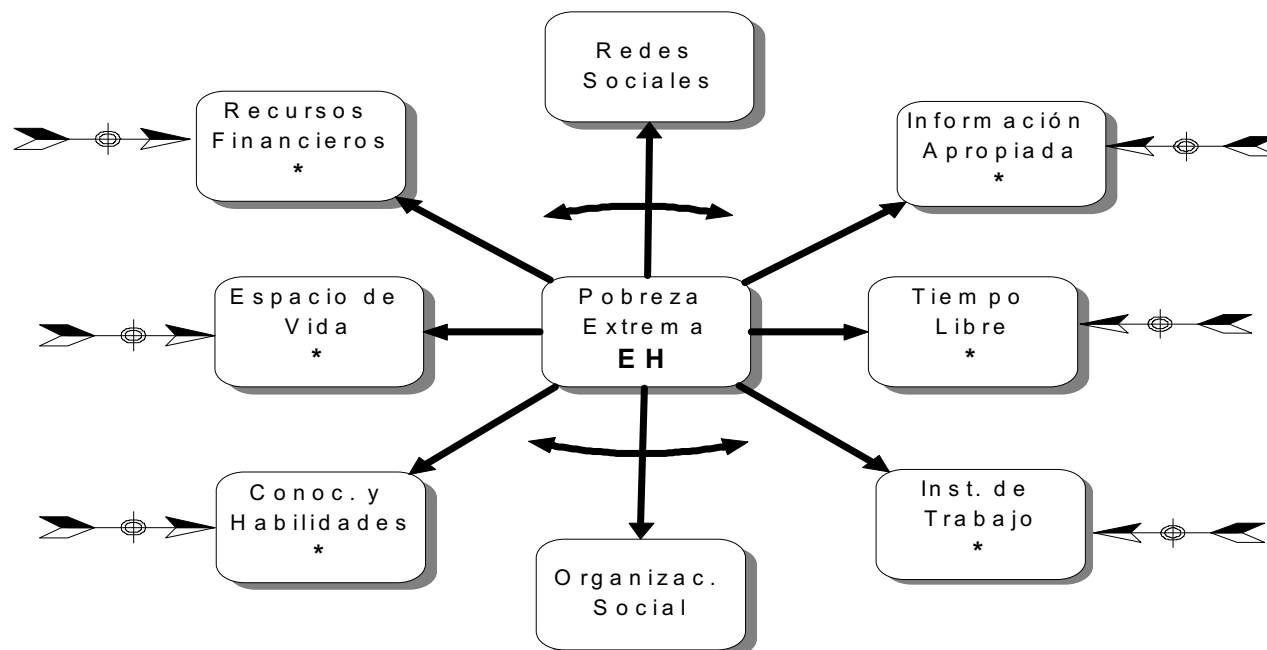
1. Los recursos financieros, incluyendo el ingreso, acceso al crédito y los subsidios financieros.
2. El tiempo libre, del cual mujeres y hombres pobres están desprovistos por las actividades para la

sobrevivencia.

3. El espacio necesario para desarrollar las actividades dirigidas a la reproducción de la vida, tales como la tierra, los servicios básicos, la vivienda, etc., es decir del espacio físico del hogar y el barrio.
4. Los conocimientos y habilidades, el saber qué y cómo hacerlo.
5. La información exacta, la cual se necesita para hacer efectivos la mayor parte de los conocimientos.
6. La organización social.
7. El acceso a las redes sociales, que pueden ser de varios tipos y que normalmente juegan un papel en la sobrevivencia de los hogares.
8. El acceso a los instrumentos y herramientas de producción, especialmente en el área de la salud.

**Gráfico 1: La pobreza como**

### falta de acceso a las bases de poder social



EH = Economía del Hogar

➡⊙➡ Acción del Estado

\* = Punto de Negociación y participación

Esta forma de definir la pobreza hace que los pobres no aparezcan como “beneficiarios” o “consumidores” sino como productores de su subsistencia (en un sentido económico) al necesitarse un esfuerzo organizado para el logro de cada uno de los elementos planteados. Estos procesos colectivos son o pueden volverse formas de autopotenciamiento colectivo.

Sin embargo, para superar la pobreza se necesita además un Estado cuyas políticas faciliten, complementen y sustenten los esfuerzos de las comunidades. Esto se

plantea dado que existe actualmente la tendencia de disminuir el papel del Estado y sustituirlo por el de las organizaciones no gubernamentales, las cuales aunque importantes, no son suficientes. Se requiere un nuevo tipo de política social, la cual vea a las comunidades organizadas como co-participes en el esfuerzo por acceder a las bases del poder social. Surge aquí la discusión sobre el rol de los gobiernos locales, la democratización del mismo y las formas de organización de las comunidades, temas importantes en la definición de una agenda que aborde el

problema de la pobreza urbana, pero que rebasa los límites de este trabajo.

Se pretende en este artículo reflexionar sobre los proyectos y programas socioeconómicos dirigidos a los pobres urbanos e impulsados en años recientes por organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunales y entidades de gobierno y su relación e impacto en el desarrollo de los hogares y las comunidades. Un estudio de casos en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) realizado por FUNDE recientemente servirá de base para estas reflexiones.

## 2. El crecimiento de la pobreza en el AMSS

Acompañando el proceso de creciente urbanización y los cambios económicos, políticos y sociales ocurridos en el país durante las últimas décadas, se encuentra el incremento de la pobreza urbana, particularmente en el AMSS. Mientras en 1977 el 40% de la población del AMSS se encontraba en condición de pobreza extrema, este porcentaje se había incrementado a 66.5% en 1990 (Briones, 1992).

La calidad de vida de la población pobre ha tendido a deteriorarse, como puede deducirse del crecimiento de los asentamientos precarios, especialmente los tugurios, en la capital y los municipios periféricos más poblados, y

de su ubicación en zonas de alto riesgo a desastres como inundaciones y derrumbes. El número de tugurios y colonias ilegales en el AMSS ha pasado de 253 en 1970 a 450 en 1992 según cifras oficiales. Asimismo, el 44.7% de los tugurios del AMSS y 58.6% de las viviendas dentro de éstos se ubican en quebradas y ríos o en derechos de vía. En San Salvador, principal punto de concentración de tugurios, el 51% de los mismos se encuentra también en ríos y quebradas. A esto se suma el agravamiento de cierto tipo de enfermedades infecciosas ocasionado por el depósito y no tratamiento de los desechos sólidos en muchas de

estas comunidades, los cuales generalmente van a parar a los ríos y quebradas cercanas. Los riesgos ambientales en el AMSS son así crecientes (Baires y Lungo, 1995).

Otro indicador de la creciente vulnerabilidad de esta población son los índices de desempleo y sobre todo su alta participación en las actividades informales de sobrevivencia. La tasa de desempleo urbana es de 24% dentro de la población en situación de pobreza; el 59.8% de los trabajadores informales se encuentran en situación de pobreza relativa y el 63.1% de éstos dentro de la pobreza absoluta (MIPLAN, Encuestas de Hogares, 1992).

## 3. El acceso de las comunidades a las bases del poder social

Cabe preguntar ¿qué tipo de proyectos y programas se han desarrollado en las comunidades urbanas para combatir la pobreza? ¿han contribuido a la adquisición de las bases del poder social? ¿cuáles han sido las vinculaciones interinstitucionales para efectuarlos?

La investigación realizada por FUNDE estudió 4 comunidades distintas en 3 municipios del AMSS, arrojando resultados similares respecto al tipo de proyectos ejecutados o en proceso desde 1991 a la fecha. Los hallazgos per-

miten sugerir que la mayoría de proyectos impulsados en comunidades pobres urbanas, tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales, están dirigidos actualmente a asegurar la base territorial donde se desarrolla la economía del hogar, es decir a crear la tercera de las bases de poder social numerada antes. Seguidamente están los proyectos de carácter económico y los educativos. El Cuadro 1 permite ver las diferencias de los tipos de proyectos ejecutados por ambos.

Se plantea a partir de esto que la incidencia de los proyectos de combate a la pobreza en el desarrollo de las comunidades pobres urbanas estudiadas es limitado, en tanto no se potencian las otras bases del poder social, necesarias para una efectiva superación de la pobreza. Un análisis de las formas de participación de las comunidades en aproximadamente quince proyectos ejecutados refuerza esta opinión. Destaca en primer lugar, que las prioridades de estos proyectos —aunque

**CUADRO 1**  
**Tipos de Proyectos Ejecutados en Comunidades Urbanas**

Tipos de Proyectos	Organizaciones No Gubernamentales	Organizaciones Gubernamentales
Infraestructura	-Construcción de canaletas -de casas comunales -de iglesias	-Reparación y adoquinado de calles -Construcción de casas comunales y pasajes
Servicios	-Apoyo para instalación de agua potable domiciliar -Guarderías	-Alumbrado público -Energía eléctrica domiciliar -Agua potable -Teléfonos públicos y domiciliarios
Vivienda o legalización de la tenencia	-Apoyo en proceso de gestión y legalización de la tierra -Construcción y rehabilitación de vivienda	-Programa "El Salvador, País de Propietarios"/ILP -Programa de Contribuciones de FOMAVIPO
Económicos	-Bancos comunales -Becas a jóvenes	-Bancos comunales
Educativos	-Capacitación técnica vocacional -Formación de líderes	

orientadas por las necesidades inmediatas— son determinadas y planificadas por los agentes externos, sean gubernamentales o no gubernamentales. En segundo lugar, los procesos de información y participación en la toma de decisiones de la mayoría de la comunidad, y no sólo de las directivas, son inadecuados e insuficientes.

Resulta conveniente hacer algunas anotaciones sobre el desarrollo y la organización comunal. Actualmente, la participación de la comunidad se realiza a través de las asociaciones o directivas comunales legalmente reconocidas, la cual da lugar a la exclusión de otro tipo de organizaciones comunales y en muchos casos al manoseo

y clientelismo político. Pero no todo es responsabilidad del Estado, también es importante el nivel de organización alcanzado por las organizaciones comunales, el cual —tal como se observa— está sumamente debilitado. En este contexto, la participación de la población se ha limitado a proporcionar su mano de obra, a aportar económicamente y a ser informada, hasta donde las directivas así lo deseen, del desarrollo de los proyectos. Este tipo de participación, en nuestra opinión, no contribuye al posesionamiento del poder colectivo de los desposeídos, sino que por el contrario fomenta las actitudes paternalistas y asistencialistas.

### **Vinculaciones entre el Estado y las ONGs**

El estudio realizado fue orientado a conocer el trabajo desarrollado por algunas organizaciones no gubernamentales previamente identificadas en cuatro comunidades seleccionadas, las cuales permitiera abordar la trama de las vinculaciones interinstitucionales en este espacio. En este marco, los resultados indican que las instituciones gubernamentales más citadas en los proyectos ejecutados fueron: CONARA, entidad formada con fines de contrainsurgencia durante la década pasada, y la alcaldía o gobierno local. Entre las organizaciones no gubernamentales: el Centro de Reorientación Fa-

miliar Comunitario (CREFAC); Proyectos Comunales de El Salvador (PROCOMES); Fundación Para la Atención y Promoción del Desarrollo Comunal Centroamericano (APDCA), las cuales forman parte de la Coordinadora Inter Institucional, una agrupación de ONGs que intenta implementar proyectos coordinadamente.

Se observa una separación del accionar entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la ejecución de los proyectos. En el caso de un proyecto de salud integral, por ejemplo, no hubo ninguna coordinación entre el Ministerio de Salud Pública y las ONGs impulsoras del mismo. Sin embargo, fue una experiencia positiva en cuanto a la coordinación interinstitucional de las organizaciones no gubernamentales APDCA, Asociación Salvadoreña de Ayuda Humanitaria (PROVIDA), Comisión Arquidiocesana Para la Salud (CAPS), Fundación Maquilishuat, Médicos Sin Fronteras, Asociación de Capacitación e Investigación Para la Salud Mental (ACISAM) y la Universidad de El Salvador. Sus vinculaciones se establecieron a partir de la distribución del trabajo por especialidad. De igual manera las instituciones del gobierno y autónomas han realizado

sus coordinaciones para desarrollar sus proyectos. Por ejemplo, para la realización del proyecto de construcción de viviendas en la comunidad Italia, participaron instituciones como el Fondo Nacional Para la Vivienda popular (FONAVIPO), Fundación de Desarrollo Comunal (FUNDECOMUNA), Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), la Secretaría Nacional de la Familia (SNF) y la alcaldía. Lo anterior plantea dificultades para la proyección del desarrollo de las comunidades.

Algunas instituciones no gubernamentales intentan incorporar elementos de organización y participación en la ejecución de los proyectos: ayuda mutua en la construcción de viviendas, participación de los beneficiarios en la planificación y gestión de los proyectos, distribución del trabajo de acuerdo a las especialidades de cada institución y capacitación a los beneficiarios.

### **Vinculaciones temporales entre proyectos**

Otro elemento en el análisis del papel del estado y las ONGs es la integralidad y continuidad entre los proyectos pasados, actuales y futuros.

El proyecto de clínica de salud integral, ubicada al

oriente de San Salvador, fue posible gracias a que instituciones como Médicos Sin Fronteras, la Fundación Maquilishuat y la Comisión Arquidiocesana Para la Salud (CAPS) ya habían trabajado en el área de la salud en la Parroquia María Madre de los Pobres y estuvieron dispuestos a apoyar.

También un proyecto de construcción de vivienda en Altos de San Roque, San Jacinto, se concibió como el primer proyecto de la comunidad, que permitiría dar continuidad a otros, de una manera progresiva. Después de las viviendas, se han construido la casa comunal y una guardería. La primera fue a su vez diseñada para ser utilizada como centro de capacitación vocacional, y la previsión de la participación de mujeres en los talleres de corte y confección suponía la necesidad de una guardería. Este tipo de proyectos que sí incorporan factores como el de la participación de la mujer no son masivos.

Contrariamente al ejemplo de Altos de San Roque se encontraron dos proyectos denominados “proyectos de rehabilitación de vivienda”, uno ejecutado por una organización del gobierno y el otro por una organización no gubernamental, que no respondían a proyectos o actividades anteriores sino que fueron acciones aisladas consistentes en la entrega

de lámina y madera a algunos pobladores.

Hay ciertas acciones realizadas por las comunidades como la obtención de la personería jurídica y la legalización del terreno, que no están consideradas en un plan o programa global de desarrollo comunal, y son necesidades puntuales que no tienen un marco estratégico que les permita incidir positivamente en el desarrollo comunal, precisamente por la ausencia de una visión integral de la problemática comunal.

Es importante aclarar que una buena organización y una efectiva coordinación interinstitucional entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales por sí solas no garantizan la erradicación de la pobreza urbana ni tampoco el desarrollo comunal. La cooperación y la organización son condiciones necesarias, pero no suficientes. Se necesita además que el Estado defina políticas que faciliten y complementen y sustenten los esfuerzos de la comunidad por autopotenciarse.

La ausencia de indicadores cuantitativos y precisos para valorar la incidencia que han tenido los proyectos ejecutados y en ejecución por parte de los implementadores gubernamentales y no gubernamentales en las comunidades estudiadas constituye una limitante

para profundizar este análisis.

### **En la búsqueda de la participación comunal y de esfuerzos integrales**

Dos ejemplos al menos a nivel de entidades no gubernamentales pueden reseñarse en este marco. Uno es el proyecto de construcción de vivienda en Altos de San Roque; el otro, el de la clínica de salud integral en la Parroquia María Madre de Los Pobres.

Para la construcción de vivienda definitiva en Altos de San Roque, el Arzobispado de San Salvador, a través de PROCOMES, realizó un anteproyecto técnico-financiero para la gestión. El Consejo de Comunidades Damificadas de San Roque (CCDSR) y el Movimiento Comunal Salvadoreño (MCS) apoyaron en la organización y promoción del proyecto, siendo éstos los ejecutores; PROCOMES apoyó técnicamente en la obra de arquitectura e ingeniería; CREFAC en capacitación y evaluación del proceso, quien además se encargó de la coordinación; Paz y Tercer Mundo, organismo internacional de España, en la donación financiera y supervisión de la obra. La comunidad beneficiaria participó en el reconocimiento de su realidad, posibilidades de los recursos en el estudio y planificación de los trabajos; en la fase de ejecución directa en las capacitaciones y cons-

trucción de sus viviendas; en el seguimiento, revisión en asamblea de lo ejecutado en la fase de planificación.

El proyecto de construcción de vivienda ejecutado en Altos de San Roque permitió además, ver una nueva variante: se inició a partir de un diagnóstico participativo y tuvo el apoyo de las siguientes instituciones: CCDSR, MCS, Secretariado del Arzobispado de San Salvador y PROCOMES. Este proyecto no sólo solucionó el problema de la vivienda sino que además la situación de tenencia legal del terreno, debido a la compra del mismo con ayuda de la organización Paz y Tercer Mundo.

El proyecto de la clínica de salud integral tuvo cuatro áreas: salud general coordinado por CAPS y PROVIDA; labor clínica coordinado por una parroquia; la farmacia por otra parroquia y la salud oral por APDCA. A través de la parroquia se gestionó el proyecto, mientras que el Arzobispado colaboró con recurso humano. La coordinación específica fue para elaborar el diseño del programa de salud de la zona, lo que implicaba ponerse de acuerdo en los horarios de atención, capacitación de promotores y visitas a las comunidades. Después se incorporan a trabajar Médicos de la Solidaridad Francesa en el área oftalmológica y la Facultad de la Universidad de El Salvador en las áreas de laboratorio clínico y

fisioterapia.

El estudio realizado por FUNDE mostró que las acciones impulsadas por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en las comunidades en estudio no promueven en su totalidad el acceso a las bases del poder social.

Predominan las acciones dispersas que responden obviamente a programas coyunturales del gobierno y en algunos casos de organizaciones no gubernamentales, no integradas a un plan global comunitario. En ese sentido, un elemento importante a considerar dentro de la elaboración de los proyectos consiste en enmarcarlos en programas o planes de desarrollo comunitario que implique incorporar elementos de otras áreas. Por ejemplo, los proyectos de rehabilitación de vivienda tienen que pensarse en función de la generación de ingresos;

#### 4. Conclusiones

en la construcción de las viviendas considerar el impacto ambiental, etc.

Algunos de los proyectos realizados —y que en su concepción incorporaron otras iniciativas de proyectos a corto plazo— permitieron la continuidad y el seguimiento de éstos por parte de la población.

Una propuesta de mayor integralidad exige además, un cambio en la concepción de los actores urbanos sobre la participación de la población y sobre las condiciones generadoras que posibiliten la superación de la pobreza, un cambio de actitud de la cooperación técnica hacia la comunidad y la formación de recursos humanos, y la gestión de los proyectos conjuntamente.

Lo anterior demanda concebir los proyectos como espacios alternativos para im-

pulsar el desarrollo, que garanticen la coordinación basada en la heterogeneidad y respeto a las diferencias en concepciones y mecanismos institucionales. Esto tiene la finalidad de incorporar nuevos actores al desarrollo de los proyectos de desarrollo comunitario.

Un nuevo planteamiento de lo que deben ser las vinculaciones interinstitucionales exige las siguientes condiciones: primero, una redefinición del papel del estado y de la sociedad civil de cara al desarrollo comunal urbano; segundo, fomentar una política incluyente de todos los actores urbanos en los proyectos sin que prevalezca el prejuicio partidario; tercero, promover la incorporación de los beneficiarios en las estructuras de decisión de los proyectos para garantizarles así el acceso a las bases del poder social.

#### Bibliografía:

Baires S. y Lungo M. "San Salvador: crecimiento urbano, riesgos ambientales y desastres", FUNDE, *Alternativas Para el Desarrollo* No. 29, San Salvador, Mayo 1995.

Briones, Carlos. *La pobreza urbana*, UCA Editores, San Salvador, 1992.

Friedman, John. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Blackwell Publishers, Cambridge Massachusetts, 1992.

IFDA, *International Foundation for Development Alternatives*, Dossier No. 17, 1980.

Lungo Mario, *Una Alternativa Para San Salvador*, FLACSO-El Salvador, San Salvador, 1994.

MIPLAN, *Encuestas de Hogares*, San Salvador, 1992.

\* \* \*

Alternativas para el Desarrollo es una colección de monografías propositivas sobre temas de interés para el desarrollo económico-social de El Salvador y la región centroamericana, publicada por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), como parte de su labor educativa orientada hacia los protagonistas del desarrollo económico y social del país.

Dirección: Apdo. Postal 1774,  
Centro de Gobierno, San  
Salvador, El Salvador.

Tel/Fax: 226-6887

Correo electrónico:  
fundesv@ni.apc.org

---

**FUNDE**

Apdo. Postal 1774

Centro de Gobierno

San Salvador, El Salvador

**I M P R E S O S**

CORREOS DE EL SALVADOR SAN SALVADOR	REDUCCION DEL 50% TARIFA SOBRE IMPRESOS (Servicio Interno) RESOLUCION MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 7 de julio 1975
---	--